

# 6360 SAYILI YASANIN MALİ AÇIDAN İNCELENMESİ

Düriye TOPRAK\*  
Hüseyin GÜL\*\*  
Serpil AĞCAKAYA\*\*\*

## Özet

Türk yerel yönetim sisteminde siyasi, idari ve mali anlamda önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı yasa gündeme geldiği ilk andan itibaren ciddi tartışmalara yol açmıştır. Bu yasanın getirdiği önemli değişiklikler; iki kademeli büyükşehir belediye sisteminin yaygınlaştırılmasını, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının tüm ili içerecek şekilde genişletilmesini, diğer yerel yönetim birimlerinin (il özel idaresi, belde belediyeleri ve köy yönetimleri) varlıklarına son verilmesini ve tek bir büyükşehir belediye sistemi altında birleştirilmesini içermiştir. Böylece Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir. Bu çalışmada, öncelikle 6360 sayılı yasa ile getirilen idari ve mali değişiklikler ele alınmaktadır. Daha sonra söz konusu yasanın etkileri idari ve mali açıdan incelenmektedir. Çalışmamızda özellikle yasanın yerel yönetimler maliyesi anlamında getirdiği değişiklikler ile merkezi bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylarda ne tür değişiklikler olduğu ortaya konulmaktadır. Sonuç olarak da gerçekleşen idari ve mali değişiklikler; mali tevzin, yerel idari ve mali özerklik, yerindenlik ile belediye hizmetlerinin sunumunda eşgüdüm, etkinlik, erişilebilirlik ve ekonomi gibi ilkeler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Mali Yapı, 6360 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi

---

\* Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, [duriyetoprak@sdu.edu.tr](mailto:duriyetoprak@sdu.edu.tr)

\*\* Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü,  
[gulhuseyin@yahoo.com](mailto:gulhuseyin@yahoo.com)

\*\*\* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü,  
[serpilagcakaya@sdu.edu.tr](mailto:serpilagcakaya@sdu.edu.tr)

## An Assessment of the Law Numbered 6360 from Public Finance Perspective

### Abstract

The Law Numbered 6360, which introduced significant changes into Turkish local administration system, has been the topic of intense debates. Those significant changes included, but not limited to, the proliferation of two-tiered metropolitan municipality model, the enlargement of the jurisdiction of the metropolitan municipality to cover the whole province, the abolishment of all other local government entities (provincial special administrations, town municipalities and village administrations) and the consolidation of the system into one metropolitan municipality system. Accordingly, the number of metropolitan municipalities increased up to 30. In this study, firstly, the administrative and financial changes introduced by the law numbered 6360 are presented and discussed. Particularly, the changes regarding the public finance of local administrations and the public funds transferred from the central government to the local administrations are examined. In conclusion, the administrative and financial changes are assessed with regard to the principles of financial equity, administrative and financial autonomy and subsidiarity along with the coordination, efficiency, accessibility and economy of the provision of municipal services.

**Keywords:** Local Governments, Financial Structure, the Law Numbered 6360, Metropolitan Municipality

### Giriş

1980'lerde yoğunlaşan kentleşme, ulaşım, iletişim, bilişim, inşaat vb. teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve küreselleşme, kentsel alanlarda hızlı, karmaşık ve çok boyutlu dönüşümlere neden olmuştur. Artan ve çeşitlenen hizmet ve altyapı talebinin yanı sıra, kentlerin saçaklanarak daha da büyümesi ve yeni kent merkezlerinin ortaya çıkması, mevcut büyükşehir belediye sisteminin, hizmet sunum biçimlerinin ve kaynakların da yetersiz kalmasına neden olmuştur. Kentsel alanlarda hem büyümenin daha iyi yönetilebilmesi hem de kentsel hizmet sunumunun daha etkin, etkili ve ekonomik gerçekleştirilebilmesi çabaları, yeni büyükşehir yönetim modeli, yeni hizmet sunum ölçüğü ve yeni mali kaynak arayışlarını artırmıştır. 2012 yılı sonunda yasalaşan ve 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrasında tümüyle yürürlüğe giren 6360 sayılı yeni yasa, 1984'te kurulan ve sonrasında defalarca değişikliğe uğrayan büyükşehir belediye modelinde idari ve mali

anlamda önemli değişiklikler getirmiştir. Yeni düzenlemelerle birlikte, Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiş, büyükşehir olan illerdeki belde belediyeleri, il özel idareleri ve köyler kapatılmış, büyükşehir belediyesinin idari hizmet sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda kayda değer bir artış sağlanmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle Türkiye'de özellikle büyük kentlerde yaşanan dönüşümlerin yol açtığı yeni büyükşehir belediye modeli arayışlarının ürünü olan 6360 sayılı yasa ile kurulan yeni büyükşehir yönetim sistemine açıklık getirilmektedir. Yeni model idari ve mali açılardan değerlendirilmekte ve yeni değişikliklerin mali boyutları üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, yeni ve eski büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin, diğer belediyelerle il özel idarelerinin, özellikle merkezi bütçe gelirlerinden aktarılan paylarında ne tür değişiklikler olduğu ortaya konulmaktadır. Sonuç olarak da gerçekleşen idari ve mali değişiklikler; mali tevzin, yerindenlik, yerel idari ve mali özerklik ile hizmet sunumunda eşgüdüm, etkinlik, erişilebilirlik ve ekonomi gibi ilkeler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

## 1. 6360 Sayılı Kanunun Gerekçesi ve Getirdiği Değişiklikler

1950'den 1990'lı yıllara kadar 19 Avrupa ülkesinde, yerel yönetimlerin toplam sayısı 38.933 azalmıştır. Bu radikal yeniden yapılanma, esas olarak hızlı kentleşme, yapısal, toplumsal ve ekonomik değişimler ve hizmet sunumunda verimliliğe verilen önemle bağlantılı olmuştur (Rydergard, 2012). Türkiye'de yerel yönetim sisteminde 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile büyük kentler "büyükşehir" olarak tanımlanmış ve ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı değerlendirilmiştir (Tekel: 2002: 44). 1990'lı yıllarda hız kazanan küreselleşme hareketleri ekonomik alanda ön planda olmasına karşın siyasi ve sosyal yapılarda da köklü değişikliklere neden olmaktadır. Bu değişiklikler yerel yönetim alanında da kendini hissettirmiş ve reform sayılabilecek uygulamalar gündeme gelmiştir. Bu alanda yaşanan hızlı değişimler yeni büyükşehir yönetim arayışlarını gündeme getirmiştir (Ağcakaya ve Berkay, 2014: 2705).

Ülkemizde, parlamentoda güçlü tek bir partinin desteğini alan 59. Hükümet döneminde kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu çalışmaları hız kazanmıştır. Bunun sonucu olarak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004 yılında TBMM'nden geçen ilk yasa olmuştur. Bu yasadan sonra 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5445 sayılı

Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2006), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006); 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) izlemiştir (Günel, 2013: 127-128; Gül vd 2014: 147-149, 175-178). Daha sonraki yıllarda da bu yasalarda değişiklikler yapan yeni yasalar ya da bu konularda değişiklikler getiren torba yasalar çıkarılmıştır. Genel olarak tüm bu yasalar, yerel yönetimleri daha demokratik bir yapıya kavuşturarak, yerel özerkliklerini ve mali kaynaklarını artırmıştır. Ayrıca, yeni kurumsal yapılar da (kalkınma ajansları, kent konseyleri, il genel meclisi başkanlığı gibi) oluşturmuştur.

Bu çalışmada ele alınacak olan ve Türkiye'nin yerel yönetim yapısında çok önemli değişiklikler yapan 06.12.2012 tarihli ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"<sup>1</sup> ise, Türkiye'de büyükşehir belediye sistemini yeniden şekillendirmiştir. 6360 sayılı kanunun bazı hükümleri yayımı tarihinde; bazı hükümleri ise 30.03.2014 tarihinde yapılan yerel yönetimler seçimi ile yürürlüğe girmiştir. Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sisteminde önemli yenilikler getiren 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nu temel yasa olmaya devam etse de, 6360 ve 6447 sayılı yeni kanunlar, Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısını 16'dan 30'a yükseltmiştir. 6360 sayılı kanun ile ayrıca, büyükşehir olan illerdeki belde belediyeleri, il özel idareleri ve köyler kapatılmış, büyükşehir belediyesinin idari hizmet sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar artırılmıştır. Bu çerçevede, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri kentsel hizmetleri sunmaktan ve bazı belediye vergi, harç, pay ve ücretlerini toplamaktan, köyleri de kapsayacak şekilde, il ölçeğinde sorumlu ve yetkili hale gelmiştir. Ancak, vergi, harç, pay ve ücretlerin kırsal kesimde toplanması beş yıl süreyle ertelenmiştir.

<sup>1</sup> 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 14.03.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramış; söz konusu Kanunun başlığında yer alan "On Üç" ibaresi "On Dört" olarak, "Yirmi Altı" ibaresi "Yirmi Yedi" olarak değiştirilmiş ve 1. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Muğla" ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu" ibaresi eklenmiştir.

6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde, yasanın çıkarılma nedeni şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerinin vatandaşlarımızın artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması öngörülmekte ve bu doğrultuda düzenleme yapılmaktadır.”* (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2012: 9).

Bu yeni kanunla birlikte, büyükşehir belediyesi sınırının il mülki sınırı şeklinde değiştirilmesinin getireceği olumlu sonuçlar ise kanunun genel gerekçesinde şöyle sıralanmıştır (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2012: 7):

- Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.
- Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.
- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.
- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

### **1.1. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Temel Yapısal ve İdari Değişiklikler**

6360 sayılı kanun, mevcut büyükşehir belediye sisteminde idari ve mali anlamda önemli değişiklikler yapmıştır. Halen büyükşehir belediyelerini düzenleyen temel kanun olan 5216 sayılı kanununda büyükşehir belediyesi; “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı yeni kanunla ise büyükşehir belediyesi; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri

arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak belirtilmiştir. Böylece; büyükşehir belediyesinin sınırı ilin mülki sınırı olarak genişletilmiştir.<sup>2</sup>

Büyükşehir belediyesinin tanımının yanı sıra, büyükşehir belediyesi olma ölçütleri de değişmiştir. 6360 sayılı kanunun 5. maddesinde “Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Yeni düzenlemeyle, bir kent belediyesinin büyükşehir belediyesi olması için gereken şartlar hafifletilmiştir. Buna göre, daha önce bir kent belediyesinin büyükşehir belediyesi olması için gereken kent merkezi ve on kilometre çevresinin nüfusunun 750 bin olma şartı esnetilerek, tüm ilin nüfusunun 750 bin olması yeterli görülmektedir. 5216 sayılı kanunda yer alan bir kentin büyükşehir olması için gereken fiziki yerleşme durumu ve ekonomik gelişmişlik şartları gibi nüfus dışındaki ölçütler ise kaldırılmıştır. Bu durum büyükşehir olma isteğindeki kentlerin ve kamuoyunun beklentilerini artırır nitelikte görülmektedir (Karasu, 2013: 5-6).

Yeni duruma göre; Türkiye’de Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun ve Sakarya olmak üzere, toplam 16 olan büyükşehir belediye listesine; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van ve son olarak da Ordu illeri eklenmiştir (Bkz. Harita 1). Kuruldukları il ile aynı adı taşıyan büyükşehir belediyelerinin sayısı böylece 30’a çıkmıştır. Nüfusun yaklaşık %76’sının (57 milyon kişi) bu illerde yaşadığı düşünülürse, yeni yasanın önemi daha iyi anlaşılacaktır.

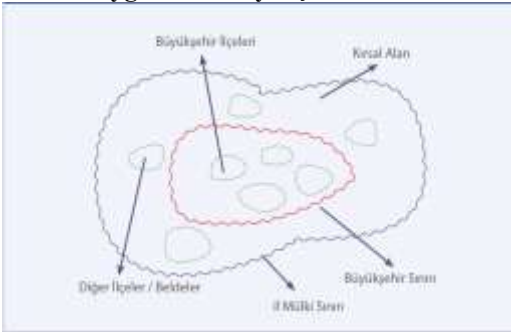
<sup>2</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerinin yönetsel yapısını ve görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen temel kanun olmaya devam etmektedir. Hatta bazı konularda yaza Belediye Kanunu’na atıf yapmaktadır. 5216 sayılı yasada büyükşehir belediyelerinin görevleri ayrıntılı olarak liste ilkesine uygun olarak sıralanmakla birlikte; sınırları içindeki mahalli müşterek nitelikteki tüm kentsel gereksinimler bütünlükçü bir bakış açısı içerisinde büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu altına bırakılmıştır. 5216 sayılı yasada büyükşehirler hinterlandları ile bir bütün olarak düşünülmüş, bir anlamda idarenin bütünlüğü ilkesinin merkezi yönetim yerine büyükşehir belediyelerince gözetilmesi planlanmıştır. 6360 sayılı yasa ise bu anlayışı daha ileri götürerek, büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları olarak düzenlemiştir (Günel, 2013:129).



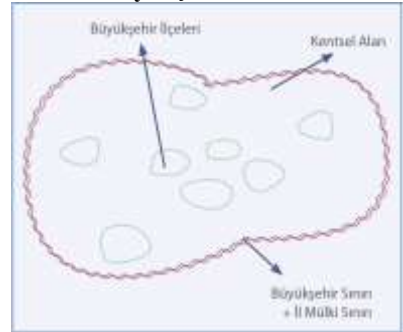
açından kaynakları kısılmış olarak da olsa, il özel idaresi, il, ilçe ve belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri olarak varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, il mülki sınırı ile belediye sınırı ayrımı devam etmekte; merkezin taşra teşkilatı ve mülki idare sistemi de mevcut yapısını korumaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 151).

### Şekil 1: 5216 ve 6360 Sayılı Yasalara Göre Büyükşehir Modeli

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Uygulanan Büyükşehir Modeli



6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Modeli



**Kaynak:** Çelikyay, 2014: 10, 15.

Türkiye’de 30 ilde köylerin 6360 sayılı kanun ile mahalle statüsüne dönüştürülmesi sonrasında, kırsal yerleşim yerlerinin kırsal karakterinin ve sosyo-kültürel yapısının değişeceği de belirtilmektedir. Ayrıca, 6360 sayılı kanunun hazırlanmasında; 2004 yılında yürürlüğe konulan 5216 sayılı kanun kapsamında İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarıyla örtüştürülmesine ilişkin oluşan tecrübeler belli ölçütlere göre nesnel olarak değerlendirilerek, yeterince göz önünde bulundurulmamıştır. Yeni yasa sonrası, sınırları çok geniş olan illerde, büyükşehir belediyelerinin hem hizmetlerine ulaşmak zorlaşırken, hem de alınan bazı hizmetler (su, kanalizasyon vb.) pahalılaşmakta ve özellikle kırsal kesimde ve küçük beldelerde yaşayanlara ek vergi yükü gelmektedir. O halde, geçmişte köylerde yaşayanlar ile küçük beldelerden mahalleye dönüştürülen yerlerde yaşayanlar açısından görece yoksullaşma söz konusu olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 151-152).



Türk idare sisteminde önemli yere sahip olan il özel idareleri, 6360 sayılı kanun ile bütün büyükşehir olan illerde kaldırılmıştır. Bu nedenle doğabilecek sorunları azaltmak üzere büyükşehirlerde (gerek görülürse diğer illerde de kurulabilecek olan) valilerin yönetiminde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB) kurulmuştur. 6360 sayılı kanunun 34. maddesine göre: “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.” Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın görev, yetki ve sorumlulukları 04.04.2014 tarih ve 28962 Sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

6360 sayılı kanunun 33. maddesinde, büyükşehir olan illerde YİKB’ler bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde “tüm acil çağrıları karşılamak üzere” 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulacağı belirtilmektedir. Bu merkezler, sadece sağlıkla ilgili olmamak üzere, tüm acil durumları karşılamak için kurulacaktır. Ayrıca, yeni kanunun 8. maddesi ile, büyükşehir içerisinde her türlü taşımacılık hizmetinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu merkezlerin İstanbul, Ankara, İzmir başta olmak üzere birçok büyükşehirde yaşanmakta olan ve giderek artan trafik ve ulaşım problemlerinin azaltılması ya da çözülmesi yönünde katkı sağlayacağı beklenmektedir.

6360 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi olan illerde, ilk yerel yönetimler genel seçimi sonrasında (ve daha önce de 5747 sayılı yasa kapsamında nüfusu 2.000’in altına düşen) belde belediyeleri kapatılmıştır. Sadece nüfus ölçütünü esas alan bir düzenleme yapılmakta, hizmetin yerelden sağlanması ve toplumun kararlara katılması açısından büyük dengesizliklere neden olmaktadır. Kanun ile büyükşehir dönüşen illerin sınırları içindeki köy ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi, yerel yönetim kültürünün birçok yerleşmeden silinmesine ve ortadan kalkmasına neden

olacaktır.<sup>3</sup> Diğer yandan, beldelerin kapatılması sonucunda en yakın belediye hizmetinin ilçe merkezinden karşılanacak olması nedeniyle, yerindenlik ilkesinden uzaklaşarak, hizmete erişimde ve kararlara katılımıda ciddi sorunlara yol açılacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:152-153; Gül, 2013).

6360 ve 6447 sayılı kanunların 2014 yılında yapılacak olan yerel yönetimler genel seçiminden sonra yürürlüğe girmesi ile, büyükşehir olan 30 ilde yer alan 1.076 belde belediyesi ile nüfusu 2 binin altına düştüğü için kapatılan 500 civarında belediye dikkate alındığında, Türkiye’de 2.950 olan belediye sayısı yaklaşık 1.395’e düşmüştür. Bu düşüşte en büyük pay, sayıları 1.977’den 395’e düşen belde belediyelerininidir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). Ancak, 30 yeni büyükşehir olan ilde idari ve coğrafi yönden gereken yerlerde de 27 yeni ilçe ve belediye kurulmuştur. Ayrıca, 16 bini aşkın köy özerk yerel yönetim birimi de kapatılmıştır. Bu bağlamda, orman köyleri de dahil olmak üzere, köylerin de tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmış ve personel, malvarlığı, borcu-alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır.

Mevcut durumda Türkiye’de, 51 il özel idaresi, 1.395 belediye ve 17.722 köy bulunmaktadır. 1.395 belediyenin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi ve 395’i ise belde belediyesidir (Bkz. Tablo 1). Bu değişiklik özellikle yabancıların kırsal alanlarda yerleşiminin denetim dışında kalmasına yol açacak bir nitelik taşımaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu’na göre, yabancıların köylerde oturma izni İçişleri Bakanlığı’nın olmasına bağlı iken, belediyelerde böyle bir kural bulunmamaktadır. Bahsedilen yerleşimlerin statü değişikliği, yabancıların ekonomik olarak kamusal hayatta görünürlüğünü artıracak niteliktedir ve yabancı yatırımlarını teşvik eden diğer idari düzenlemelere paralellik sergilemektedir. Bu gelişmelerin yerel ekonomilerde itici güç olup olmayacağını zaman gösterecektir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 23).

<sup>3</sup> Ayrıca Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, bir yerel yönetim biriminin kapatılmasında belde sakinlerine hiç söz hakkı verilmemesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine aykırı olduğunu belirtmektedir (Bkz. Kalkınma Bakanlığı, 2014:153).

**Tablo 1: 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrasında Yerel Yönetim Birimleri**

Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Yasa Öncesi Yerel Yönetim Birimleri	6360 Sayılı Yasa Sonrası Yerel Yönetim Birimleri
İl özel idareler	81	51
Belediye	2.950	1.395
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1.977	395
İl Belediyesi	65	51
Köy	34.340	17.722

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2014: 23.

6360 sayılı kanunun bazı maddelerinin 2014 yılında yapılan yerel yönetimler genel seçiminden sonra yürürlüğe girmesiyle, ülke nüfusunun yaklaşık %93'ü belediye sınırları içerisinde, %7'si ise belediye sınırları dışında yaşamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 24).

## 1.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Mali Değişiklikler

Türkiye'de yerel yönetimlerin, kendi öz gelirleri (vergiler, harçlar, ücretler vb.) ile merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar olmak üzere iki tür gelir kaynağı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin aktaracağı kaynaklara ihtiyaçları oldukça fazladır (Kara ve Baykal, 2012:161). Ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Çetinkaya, 2012: 122). Merkezden aktarılan paylar, belediyelerin nüfusu ve gelişmişlik düzeyi azaldıkça bütçenin daha da büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Yani küçük ve ekonomik ve mali açıdan güçsüz belediyelerin bütçelerinin daha büyük bir kısmını merkezden aktarılan paylar oluşturmaktadır.

6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin, diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile elde edilen gelirden aldıkları oranlar değişmektedir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da, 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikle; genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelerin aldıkları pay % 2,85'den %

1,50'ye, il özel idarelerine verilen % 1,15 pay da % 0,5'e düşürülmektedir. Buna karşın büyükşehir belediyelerinin payı % 5'den % 6'ya ve büyükşehir ilçe belediyelerinin payı % 2,5'den % 4,5'e çıkarılmaktadır. Dolayısıyla, merkezden aktarılan kaynaklara daha fazla ihtiyaç duyan büyükşehir dışındaki belediyeler ile il özel idarelerinin payı azaltılırken, büyükşehir ilçe belediyelerinin payı ise önemli ölçüde artırılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 4,5'lik payın % 90'ı nüfusa, % 10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyelerinden aldığı % 30 pay ise değişmemiştir. Yani, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Yeni düzenlemeye göre, özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılacak % 6'lık payın, % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Kalan % 40'lık bölümün ise, % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacaktır. Dolayısıyla, payların dağıtımında önceden sadece nüfus ölçütü kullanılırken, yeni kanun nüfusun yanına yüzölçümü ölçütünü de getirmektedir (Özsalmanlı ve Pank, 2012: 11; Karasu, 2013: 6; İzci ve Turan, 2013: 134-135).

**Tablo 2: Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırılması**

Birim	2008 öncesi	2008 sonrası	Yeni Kanun*
Büyükşehir Belediyeleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %5'inin %75'i doğrudan %25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre</li> <li>Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı payın %35'i</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre</li> <li>Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı %60'ı doğrudan %40 ise büyükşehir belediyeleri arasında %70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre</li> <li>İlçe belediye paylarının yüzde 30'u</li> </ul>

Büyükşehir İlçe Belediyeleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %2,47'si belediye nüfusuna göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre</li> </ul>	GBVG'nin <b>%4,50'si %90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre</b>
Diğer Belediyeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %2,50'i nüfusa göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %2,85'inin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre</li> <li>• GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin <b>%1,50'sinin</b> %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre <b>eşit sayıda nüfus</b> içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre</li> <li>• GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için <b>%65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre</b></li> </ul>
İl Özel İdareleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %1,12'si nüfusa göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin %1,15'inin %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GBVG'nin <b>%0,05'inin</b> %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre</li> </ul>

**Kaynak:** Koyuncu, 2012:4.

*\*Not: Kanundaki değişiklikler koyu renkle belirtilmiştir.*

Yukarıda Tablo 2'de görüldüğü gibi, belediyeler ve il özel idareleri arasında mali açıdan (payların belirlenmesi ve dağıtımında) 6360 sayılı kanunla yapılan diğer temel değişiklikler de şunlardır (Koyuncu, 2012: 3):

- Büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin payı GBVG'nin %2,85'inden %1,50'sine düşürülürken, sosyo ekonomik gelişmişlik endeksine göre dağıtımında eşit sayıda ilçe grupları yerine eşit nüfusta belediye grupları oluşturulmuştur.

• Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için ayrılan denkleştirme ödeneğinin (GBVB'nin binde biri) dağılımında nüfus kriterinin ağırlığı artırılmıştır.

Belediye gelirleri konusunda bir diğer düzenleme, otopark gelirlerinin tümüyle büyükşehir belediyesine aktarılmasıdır. Yeni düzenlemeye göre, belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacaktır (Karasu, 2013: 6). Yine, mahalle haline dönüşen köylerde, 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisi ile 26.5.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir (Şataf, Toprak ve Yay, 2014).

Yerel yönetimlerin türlerine göre paylardaki değişim, yerel yönetim sisteminde büyükşehir ağırlıklı ama ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu ikili yapının yerel yönetimler açısından net sonuçları vardır. Koyuncu'ya (2012: 3) göre, 6360 sayılı kanun sonrasında, toplam nüfusun yaklaşık %75'ine (56,5 milyona) hizmet götürecektir olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan toplam yerel yönetimler payının yaklaşık %81'ini alacaklardır. Eski sistemde büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri toplam nüfusun yaklaşık %50'sine (38 milyon) hizmet götürmekte ve payların %59'unu almaktaydı.

Yerel yönetimlerin (büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareler) genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yıllar itibariyle aşağıda Tablo 3'de görülmektedir. Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların GSYİH içindeki oranı 2006-2015 döneminde artış göstermektedir. Yerel yönetimlere aktarılan toplam payların GSYİH'ya oranı 2006 yılında %1,57 iken, bu oran 2013 yılında %2,07'ye yükselmiştir. 2015 yılında ise bu oranın %2,3'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Ancak, bu genel artış eğiliminin en olumlu yansıdığı grup büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyelerine aktarılan payların GSYİH'ya oranı 2006 yılında % 0,6 iken, bu oran 2013 yılında % 0,99'a yükselerek, üçte iki oranında artmıştır. Bu artışta 6360 sayılı kanun en büyük etkiye sahiptir. Bunun yanında, belediyelerin gelirlerinde belediye gelirlerinde yapılan yeni düzenlemelere bağlı olarak 2008 yılı sonrasında dikkate değer bir artış olmuş ancak 6360 sayılı kanunun, kapatılan ve büyükşehir yapılan belediyeler nedeniyle olumsuz bir etkisi olmamıştır. Ancak il özel idarelerinin

gelirlerinde 6360 sayılı kanun öncesi döneme göre, büyükşehirlerin tam aksine, üçte ikilik bir azalma olmuştur (Bkz. Tablo 3).

**Tablo 3: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel yönetimlere Ayrılan Paylar**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(1)	2015(2)
<b>(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)</b>										
Belediyeler	6.207	6.886	8.369	8.879	11.276	13.487	14.733	17.253	20.528	23.370
Büyükşehir Belediyeleri	4.540	4.921	5.787	6.047	7.210	8.514	9.814	11.437	16.059	19.337
İl Özel İdareleri	1.159	1.285	1.673	1.909	2.424	2.899	3.167	3.709	2.324	1.948
<b>TOPLAM</b>	<b>11.906</b>	<b>13.092</b>	<b>15.829</b>	<b>16.835</b>	<b>20.910</b>	<b>24.900</b>	<b>27.713</b>	<b>32.398</b>	<b>38.911</b>	<b>44.655</b>
<b>(GSYH'ya Oran, Yüzde)</b>										
Belediyeler	0,82	0,81	0,88	0,93	1,03	1,04	1,04	1,1	1,16	1,2
Büyükşehir Belediyeleri	0,6	0,58	0,61	0,63	0,66	0,66	0,69	0,73	0,91	0,99
İl Özel İdareleri	0,15	0,15	0,18	0,2	0,22	0,22	0,22	0,24	0,13	0,1
<b>TOPLAM</b>	<b>1,57</b>	<b>1,53</b>	<b>1,67</b>	<b>1,77</b>	<b>1,9</b>	<b>1,92</b>	<b>1,96</b>	<b>2,07</b>	<b>2,21</b>	<b>2,3</b>

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı (2014a), <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> (E.T.: 10.12.2014). (1) Gerçekleşme Tahmini (2) Program

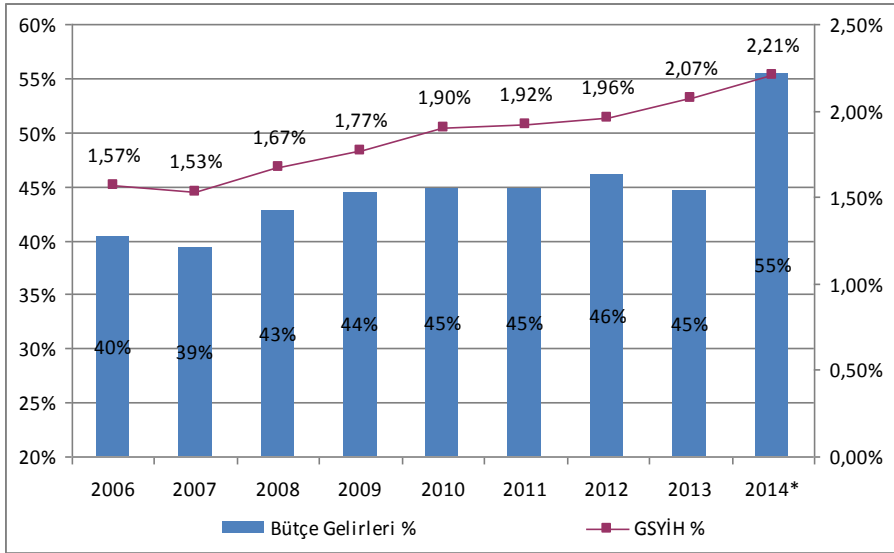
Yerel yönetimler büyük ölçüde merkezden transfer edilen kaynaklara bağımlıdır. 6360 sayılı kanun, yerel yönetimlerin özgelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmamıştır. Bu nedenle, merkezi hükümet bütçesinden transfer edilen payların yükseltilmesi olumlu olsa da, merkeze olan bağımlılığı artıran ve aslında mali özerkliği zedeleyici bir nitelik arz etmektedir (Koyuncu, 2012: 2; Gül, 2013). 2013 yerel yönetimler bütçe gelirleri hesabının %56'sını genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır.<sup>4</sup> Aşağıda Şekil 2'de yerel yönetimlere merkezi idare vergi gelirlerinden transfer edilen payların, kendi bütçe gelirleri içindeki<sup>5</sup> ve GSYİH içindeki oranı görülmektedir.

<sup>4</sup> Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanarak kendi hesaplamamızdır.

<sup>5</sup> Türkiye'de yerel yönetim kapsamındaki idareler geniş anlamda; belediyeler, il özel idareleri, belediyelere bağlı idareler, mahalli idare birlikleri, kalkınma ajansları ve gençlik spor il müdürlükleri olarak tanımlanabilir. Maliye Bakanlığı bu geniş tanımlı kullanırken, Kalkınma Bakanlığı (eski DPT) belediyeler, il özel idareleri, belediyelerin oluşturdukları birlikler, büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin yanında İller Bankasını da kendi tanımlı

Şekil 2’de görüldüğü üzere, yerel yönetimlere (büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışı il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri ile il özel idareleri) merkezi idare vergi gelirlerinden transfer edilen payların kendi bütçe gelirleri içindeki payları 2010 yılına kadar artış göstermiş, 2010-2013 yılları arası %45 düzeyinde sabit kalmıştır. 2014 yılında (Ocak-Eylül dönemi) ise kanunda yapılan düzenlemelerle birlikte bu oran %55’e yükselmiştir. Dolayısıyla, kanunun öngördüğü yerel yönetim paylarındaki artışın, yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesine yönelik ciddi bir adım olduğunu söylemek mümkündür.

**Şekil 2: Yerel Yönetimlere Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Bütçe Gelirleri İçindeki ve GSYİH’ye Oranı**



\*2014 yılına ait veriler Ocak-Eylül dönemini kapsamaktadır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımızdır.

içine katmaktadır. Bundan dolayı, iki Bakanlık arasında yerel yönetimlere ait hesaplamalarda rakamsal farklılıklar çıkmaktadır. Çalışmada, yerel yönetim birimleri Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri, İlçe ve Belde Belediyeleri ile İl Özel İdareleri olarak dikkate alınmıştır. Maliye Bakanlığı’nın kullandığı geniş anlamda yerel yönetim kapsamındaki idareler ele alındığında, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplam gelirlere oranı 2012 yılı için %39, 2013 yılı için ise %38 oranında gerçekleşmektedir. Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014 (E.T.: 20.12.2014).



Gelir yönünden merkezden yapılan transferlere bağımlılık oranı, belediyelerin içinde bulunduğu koşullar göz önüne alınarak, her belediye için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yaptığı transferler kanunla düzenlenmiş olup, yapılacak olan transferlerin miktarı her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin miktarına bağlıdır. Bundan dolayı genel bütçe vergi gelirlerinin yüksek olduğu aylarda yerel yönetimlere yapılan transferler, doğal olarak, diğer aylara göre daha yüksek olabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlere yapılan transferlerde aydan aya farklılık gösterse de, yerel yönetimlere transferlerin düzenli olarak alınacağı konusunda güvence vermektedir. Yerel yönetimlere yapılan transferlerin iki önemli özelliği vardır. Bunlar:

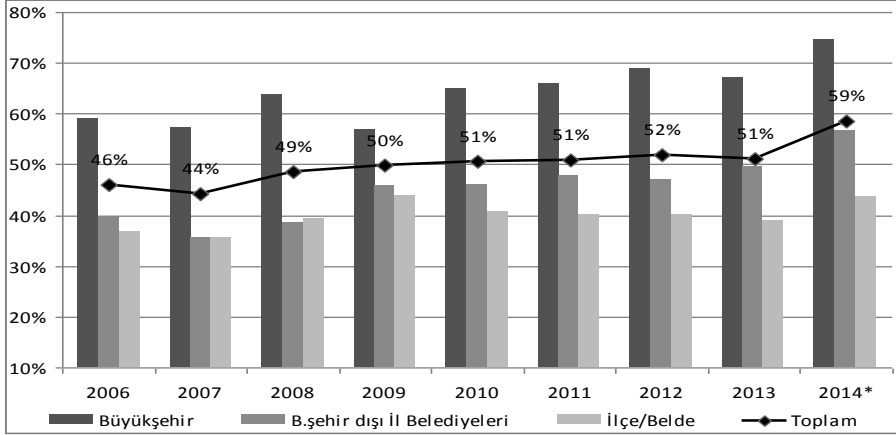
- Belediyelere aktarılacak tutarın belirlenmesinde, merkezi yönetimin yönetsel kararının değil, o ay toplanılan genel bütçe vergi geliri tutarlarının esas alınması ve

- Yapılan transferlerin kullanımını belirli bir şarta bağlamayan koşulsuz transferler olmasıdır (Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 88. Ayrıca Bkz. Tablo 6).

Harcamaların finansmanında merkeze bağımlılığın oranı gelir ve gelişmişlik düzeyi düşük olan beldelerde artmakta, diğerlerinde ise azalmaktadır. O nedenle, gelir yönünden merkeze bağımlılığın her belediyenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullar göz önüne alınarak ayrı ayrı hesaplanması ve değerlendirilmesi gerekir (Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 88).

Yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılıkları özellikle son dönemde alınan kararlar ve düzenlemelerle artmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2012: 8). Yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılıklarına özellikle belediyeler açısından baktığımızda, 2013 yılında belediyelere merkezden aktarılan gelir payının toplam gelirlere oranının ortalama %51 olduğu görülmektedir. Bu oran 2014 yılı Ocak-Eylül dönemi için %59'a yükselmiştir (Bkz. Şekil 3).

**Şekil 3: Transferlerin Belediyelerin Harcamalarını Karşılama Oranı % (Belediyelerin Türlerine Göre Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar/Toplam Gelirler %)**



\*2014 yılına ait veriler Ocak-Eylül dönemini kapsamaktadır.

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımızdır.

Şekil 3’de görüldüğü üzere, merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan payların belediye türlerine göre en fazla büyükşehir belediyelerine yapıldığı, büyükşehir belediyelerini sırasıyla büyükşehir dışı il belediyeleri ve ilçe/belde belediyelerinin izlediği görülmektedir. 2013 yılı için, büyükşehir belediyelerinde bu oran % 67 iken, il belediyelerinde merkeze bağımlılık oranı % 50’yi aşmaktadır. İlçe ve belde belediyelerinde ise bu oran % 39 düzeyinde kalmaktadır. Bu durum, ortalama olarak belediye harcamalarının yarısından fazlasının merkezi yönetimden yapılan transferlerle finanse edildiği ve merkeze bağımlılıklarının arttığı anlamına gelmektedir. Ancak, küçük belediyelere merkezden daha az kaynak aktarılıyor olması, nüfus kriterinin pay hesaplamasındaki etkisine bağlanabilir.

2014 yılı Ocak-Eylül döneminde, 2013 yılı Ocak-Eylül dönemine göre, merkezi idare vergi gelirlerinden transfer edilen paylarda; büyükşehir belediyelerinin payında %34 oranında artış olurken, ilçe ve belde belediyelerinin payında %9,5 oranında artış gerçekleşmiştir. Aynı dönemde, il özel idareleri payında %54 oranında azalış olurken, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde %26 oranında azalış gerçekleşmiştir.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımızdır.

Büyükşehir belediyelerinin genişleyen görev ve sorumluluk alanı için genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylarda değişiklik yapılmıştır. Ancak bu değişiklik sonucu ortaya çıkan payların yeni dağılımının söz konusu belediyelerin görev ve sorumluluk alanları ile orantılı şekilde düzenlendiği tartışmalıdır. Özellikle bu durum, büyükşehir belediyeleri açısından, genişleyen sorumluluk alanındaki hizmetlerde etkinliğin sağlanamaması ve çeşitli hizmet aksaklıklarının ortaya çıkması endişesiyle eleştirilmektedir. Ayrıca il özel idaresinin personeli, araçları, gelirleri ilgisine göre diğer kurumlara dağıtıldığından, büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılması da genelde mümkün olmamaktadır (Yontar ve Dağ, 2014: 159-160).

Paylardaki artış, yerleşmenin göstergelerinden biri olan yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranını da yerel yönetimler lehine artırmaktadır (Bkz. Tablo 5). Bu açıdan bakıldığında, bir ülkenin ne kadar “yerel” olduğunu ya da bir ülkede yerel özerkliğin ne kadar güçlü olduğunu ancak diğer ülkelere kıyasla söyleyebilmek mümkündür. Payların artırılmasıyla atılan adım Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi için büyük olmakla birlikte, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında küçük düzeyde kalmaktadır (Bkz. Tablo 4).

**Tablo 4: 2010 Mali Verileri ile Avrupa Birliği ve Türkiye Yerel Yönetim Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları (%)**

Ülke	%	Ülke	%
Malta	0,7	Litvanya	11,3
Güney Kıbrıs	2,2	Letonya	11,4
Yunanistan	2,8	Fransa	11,8
<b>Türkiye</b>	<b>3,4</b>	Çek Cumhuriyeti	11,9
Lüksemburg	5,3	Macaristan	12,7
İrlanda	6,9	<b>Ortalama AB 27</b>	<b>13,7</b>
Bulgaristan	6,9	İngiltere	14
Belçika	7,1	Polonya	15
Portekiz	7,2	İtalya	15,7
Slovakya	7,3	Hollanda	17,2
Almanya	8	Finlandiya	22,5
Avusturya	8,2	İspanya	24,3
Romanya	9,8	İsveç	25,5
Estonya	10	Danimarka	37,6
Slovenya	10,2		

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2014: 35.

2010 yılı itibariyle, Türkiye’de yerel yönetim harcamalarının GSYİH’ye oranı %3,4’tür. Aynı yılda Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetim harcamalarının GSYİH’ye oranının ortalaması ise %13,7’dir. Bu verilere göre, Türkiye’de yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı oldukça düşüktür. AB ülkelerinden Malta, Güney Kıbrıs ve Yunanistan hariç, diğer ülkelerin yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı Türkiye’den yüksektir. Her ne kadar bu tablo yerel yönetim hizmetlerinin yaygınlığı, niteliği ve niceliği hakkında karşılaştırılabilir somut bilgi sunmasa da, bu verilerden birkaçı hariç bırakılarak, Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetimlerin genel olarak daha faal (ve güçlü) olduğu sonucu çıkarılabilir. Yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı açısından Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye karşılaştırıldığında; Türkiye’de yerel yönetimlerin GSYİH’den daha fazla pay alması ve yerel yönetim yatırımlarına daha fazla ödenek ayrılması gerektiği doğrultusunda öneriler geliştirilmesi yerinde olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 33-34).

Aşağıda Tablo 5’de yerel yönetimlerin bütçe büyüklükleri yer almaktadır. Yerel yönetimlerin hem gelirlerinin hem de giderlerinin GSYİH içindeki oranlarının yıllar itibariyle artış gösterdiği görülmektedir. Maliye Bakanlığı’nın kullandığı geniş anlamda yerel yönetim kapsamındaki idareler ele alındığında, yerel yönetimlerin gelir ve giderleri ile bunların GSYİH içindeki oranları Tablo 5’deki gibi oluşmaktadır.

**Tablo 5: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelir ve Giderleri (Bin, 2006-2013)**

	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	İl Özel İdareleri	Belediyelere Bağlı İdareler	İlçe Ve Belde Belediyeleri	Mahalli İdare Birlikleri	MAHALLİ İDARELER TOPLAM	Toplam Mahalli İdareler/GSYİH
<b>Yıllar İtibariyle Gelirler</b>								
2006	8.175.781	2.059.847	5.635.984	5.716.057	10.137.236	-	31.724.905	4,2
2010	13.322.111	3.872.328	9.752.093	7.459.228	17.039.424	2.317.412	53.762.596	4,9
2011	15.560.584	4.518.688	11.678.259	9.581.186	20.660.955	2.221.391	64.221.063	4,9
2012	17.228.427	5.183.880	12.440.479	10.257.480	22.719.218	2.152.998	69.982.482	4,9
2013	20.719.833	6.412.220	15.835.022	11.527.223	26.799.231	2.569.811	83.863.340	5,4
<b>Yıllar İtibariyle Giderler</b>								
2006	8.370.543	2.451.349	5.662.057	5.706.536	10.818.312	-	33.008.797	4,4
2010	13.836.250	3.872.080	8.652.767	7.730.938	16.801.958	2.294.549	53.188.542	4,8

2011	15.570.973	4.901.245	10.216.828	8.463.086	20.716.418	2.694.867	62.563.417	4,8
2012	16.837.380	5.607.952	11.517.481	9.527.802	24.663.322	2.714.271	70.868.208	5,0
2013	22.681.953	7.078.819	14.973.608	11.537.832	30.480.918	3.225.444	89.978.574	5,7
<b>Bütçe Dengesi</b>								<b>Bütçe Dengesi/ GSYİH</b>
2006	-195.762	-391.502	-26.073	9.521	-681.076	-	-1.283.892	-0,17
2010	-514.139	248	1.099.326	-271.710	237.466	22.863	574.054	0,05
2011	-10.389	-382.557	1.461.431	1.118.100	-55.463	-473.476	1.657.646	0,13
2012	391.000	-424.072	922.998	729.678	-1.944.104	-561.273	-885.726	-0,06
2013	-1.962.120	-666.599	861.414	-10.609	-3.681.687	-655.633	-6.115.234	-0,39

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımızdır.

Ancak, Kalkınma Bakanlığı belediyeler, il özel idareleri, belediyelerin oluşturdukları birlikler, büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin yanında İller Bankası'nı (yeni adı ile İl Bank'ı) da kendi tanımı içine katmaktadır. Bundan dolayı, iki Bakanlık arasında yerel yönetimlere ait hesaplamalarda rakamsal farklılıklar çıkmaktadır. Kalkınma Bakanlığı yıllık program verilerine göre, 2013 yılı toplam yerel yönetim gelirleri, 61.328 milyon TL, toplam yerel yönetim giderleri 63.622 milyon TL ve bütçe dengesi -2.293 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılı yerel yönetim gelirlerinin GSYİH içindeki oranı %3,92, yerel yönetim gelirlerinin GSYİH içindeki oranı %4,06 ve bütçe dengesinin GSYİH içindeki oranı %-0,15 olarak gerçekleşmiştir.

Türk yerel maliye sisteminin en temel ilkesi yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Ancak ne yazık ki ülkemizde bu ilke fazla işlememiş ve bu güne kadar yapılan düzenlemeler öz gelirleri artırıcı değil, idareler arası transferlere dayalı bir finansman yapısı ortaya çıkarmıştır (İzci ve Turan, 2013: 134-135; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 89).

**Tablo 6: Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısına Bağlı Özerklik Düzeyleri**

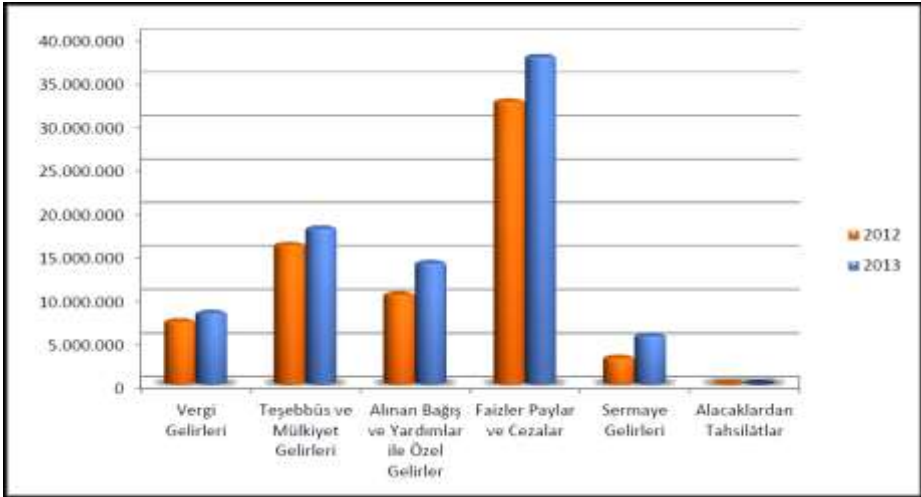
Artan Özerklik ↑	Yerel vergiler	Yerel yönetimler vergi oran ve matrahını belirlemektedir.	↓ Azalan Özerklik
	Ek vergi ve ek oran belirleme yoluyla sağlanan gelirler	Vergi matrahını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, yerel yönetimlerin oran belirleme yetkisi vardır.	
	Vergi dışı gelirler	Yerel hizmetler karşılığı alınacak ücret tutarlarını yerel yönetimler belirlemektedir.	
	Paylaşılan gelirler	Vergi matrahını ve oranını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, paylaşmada uygulanan yöntemlere bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerini artırarak, paylaşım sonrası alacakları payları etkileyebilmektedirler.	
	Genel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar herhangi bir koşula bağlı olmadığından, yerel yönetimler bu yardımları serbestçe kullanabilirler.	
	Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamaları orantılı olarak ya da belirli amaçlarla yerel yönetimlere yardanda bulunmak için aktarılan kaynağın nerede kullanılacağına yerel yönetimler değil merkezi yönetim karar vermektedir.	

**Kaynak:** Bağlı, 2014: 37

Mali açıdan özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına (özellikle öz gelirlere) sahip olması gerekmektedir (Bkz. Tablo 6). Nitekim bu husus 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinin son fıkrasında ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde 9/2'de vurgulanmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde Türkiye'de mali özerkliğin boyutlarının ele alınarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi çerçevesinde bütünleşik bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, mahalli nitelikteki görev ve sorumluluk alanları önemli bir yer tutmasına karşın, gelir kaynakları bu sorumluluğu yerine getirebilecekleri düzeyde güçlendirilmemiştir.

Benzer şekilde, büyükşehir belediyelerinin idari ve mali yapısına ilişkin önemli değişiklikler getiren 2012 tarih ve 6360 sayılı yasada büyükşehir belediyelerinin idari ve mali açıdan özerk olduğu belirtilmesine rağmen, kendilerine verilen yeni görev ve sorumluluk alanlarıyla orantılı yeterli gelir kaynaklarının tahsis edildiğini söylemek güçtür. Ülkemizdeki durum ele alındığında, yerel yönetimlerin öz gelir türlerinin sayıca fazla olmasına rağmen elde edilen gelir miktarının toplam gelirler içinde yeterli olmadığı görülmektedir (Yontar ve Dağ, 2014:148). (Bkz. Şekil 4)

### Şekil 4: Gelir Kalemlerine Göre Yerel Yönetimlerin Gelirleri



**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>, 2014.

Yerel yönetimlerin gelirleri, gelir kalemlerine göre yukarıda Şekil 4’te verilmiştir. Şekil 4’ten anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı, genel yönetim bütçe gelirlerinden aktarılan payların bulunduğu “Faizler, Paylar ve Cezalar” kalemidir. Diğer önemli gelir kalemini ise, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır.

Belediyelerimizin öz gelir yaratmada başvurduğu alternatifler arasında taşınmazlarını (arsa ve arazi bina gibi) değerlendirmek suretiyle gelir elde etmek de bulunmaktadır. Vergi ve benzeri yükümlülüklerle oranla bu tür imkânlarla başvurulması kısa vadede belediyelere belli bir rahatlık sağlayabilecektir. Ancak bu tür gelirlerin sürdürülebilirliği tartışmalı kaynaklar olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu nedenle belediyelerimizin oy kaygılarından uzak bir biçimde vergi ve harçlar gibi sürekliliği olan kendi öz gelirlerinin tabanını genişletip, tahsilâtına ağırlık vermeleri daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır (Emil ve Yılmaz, 2012: 10).

Ülkemizde yerel yönetimlerin genel vergi gelirlerinden aldıkları payı belirlemede baskın faktör nüfus büyüklükleridir. Bu yaklaşım farklılaşan hizmet gereksinimleri ile maliyetlerini gereğince göz önünde bulundurmamaktadır. Bu konuda 5779 ve 6360 sayılı kanunların, gelişmişlik düzeyi ve coğrafi büyüklük gibi faktörlerin de daha fazla dikkate alınmasını sağlayacak düzenlemeler içermesi olumlu bir gelişmedir. Ancak, esas çözüm belediyelerin öz gelirlerinin artırılması yoluyla mali özerkliklerinin de

güçlendirilmesidir. Öz gelirlerin arttırılmasındaki en etkili yol, yerel vergilerin oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmekten geçmektedir (Serteser, 2013: 3).

### 1.2.1. Büyükşehir Dışındaki Belediyelere Gelişmişlik Endeksi Kriterine Göre Dağıtılan Payın Dağıtım Şeklinde Yapılan Değişiklikler

5779 sayılı kanununa göre büyükşehir dışındaki belediyelere bütçe vergi gelirleri payının % 80'i nüfusa, % 20'si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. 5779 sayılı kanunun 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre gelişmişlik endeksi payı, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılarak dağıtılmakta iken, 06/12/2012 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı kanunla 5779 sayılı kanunun 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklik sonrası, gelişmişlik endeksine göre dağıtılan pay ve oranlar değiştirilmeksizin, belediyeler eşit nüfus içeren beş gruba ayrılmıştır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014). Önceki duruma göre 383 belediyenin bulunduğu ve toplam 2.142.439 nüfusun bulunduğu 1. Grup, kişi başı pay ortalaması olarak aylık 14,5 TL pay almaktayken, 673 belediyenin bulunduğu ve toplam 14.856.774 nüfusun bulunduğu 5. Grup kişi başı 1,5 TL pay almaktaydı. 6360 sayılı kanun ile 5779 sayılı kanunda yapılan düzenlemeye göre gelişmişlik endeksine göre dağıtılan pay durumu aşağıdaki şekilde (Tablo 7 ve 8) değişmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014).

**Tablo 7: Gelişmişlik Endeksine Göre Pay Dağıtım Oranı, Gruplar ve Nüfuslar**

Belediye		Önceki Durum (06.12.2012 Tarihine Kadar)		Yeni Durum (06.12.2012 Tarihi Sonrası)	
Grubu	Pay Oranı	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu
1.Grup	%23	383	2.142.439	1148	5.588.522
2.Grup	%21	524	2.466.351	822	5.581.771
3.Grup	%20	638	2.990.582	367	5.518.575
4.Grup	%19	579	5.458.008	248	5.458.141
5.Grup	%17	673	14.856.774	212	5.767.145
Toplam		2.797	27.914.154	2.797	27.914.154

**Kaynak:** Türkiye Belediyeler Birliği, 2014.



**Tablo 8: Gelişmişlik Endeksine Göre Dağıtılan Payın Önceki ve Şimdiki Durumu (Aylık)**

Belediye Grupları	Önceki Durum	Yeni Durum
1.Grup	14,5 TL.	5,6 TL.
2.Grup	11,5 TL.	5,1 TL.
3.Grup	9,1 TL.	4,9 TL.
4.Grup	4,7 TL.	4,7 TL.
5.Grup	1,5 TL.	4 TL.

**Kaynak:** Türkiye Belediyeler Birliği, 2014.

Tablo 7 ve Tablo 8'e göre, yeni düzenleme ile birinci ve beşinci gruba giren belediyeler arasındaki farkın azaltıldığını söylemek mümkündür. Böylelikle gruplar arasında kişi başı pay ortalamasının birbirine yaklaştığı ve kaynakların daha adil dağıtıldığı görülmektedir.

### 1.2.2. 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerin Mali Yapısına Etkileri

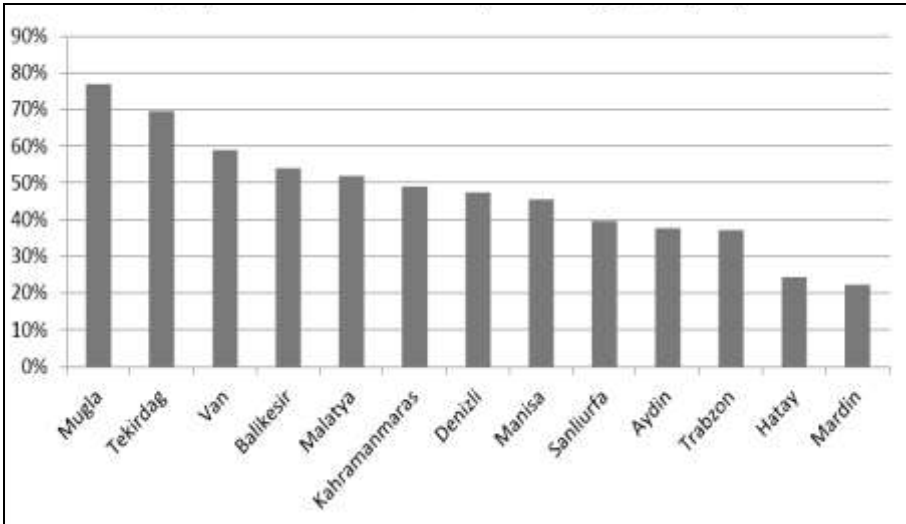
Yeni kanunda öngörülen sistem iller bazında karşılaştırıldığında yeni büyükşehir olan illerin aldıkları payların ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir. Kanunla en çok kazanan ilk beş il yüzde değişim olarak sırasıyla Muğla (%90), Van (%77), Erzurum (%71), Balıkesir (%65) ve Tekirdağ'dır (%63). Payların artmasına rağmen İstanbul %4'lük bir kayıp yaşamakta, İzmir, Ankara ve Gaziantep'teki değişim %5'in altında kalmaktadır. Kişi başına TL cinsinden artışta ise ilk sırayı Erzurum alırken (197 TL) onu Muğla (186 TL) ve Van (167 TL) izlemektedir. İzmir'de artış 20 TL, Ankara'da artış 3 TL olurken Gaziantep'te hiç artış olmamakta ve İstanbul ise 21 TL kaybetmektedir (Koyuncu, 2012: 5).

6360 sayılı yeni kanuna göre, Türkiye genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatının % 4,5'i büyükşehir statüsünde olacak olan 30 ilin ilçe belediyelerine ayrılacaktır. Ayrılan tutarın % 90' ı ilçe nüfusuna göre, % 10'u ise ilçe yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaşılacaktır. Ancak ilçe belediyesinin payına düşen tutarın % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacak ve ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılacaktır. Ayrıca 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesine göre Hizmet alanındaki belediyelere nüfus esasına göre dağıtılan paylardan % 10 oranında kesinti yapılarak İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'ne gönderileceği belirtilmiştir. Aynı kanunun ek 5.

maddesi, bu kanunun diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanacağı hükmüne yer vermiştir. Bu nedenle ilçe belediyelerine ayrılan Türkiye genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatının % 4,5'ine karşılık gelen tutarın % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacak, nüfus esasına göre dağıtılacak payın ise % 10 su ve kanalizasyon idaresine ayrılacak, kalan tutar ilçe belediyelerine dağıtılacaktır.

Mevcut büyükşehirler açısından, büyükşehir sınırları il sınırlarına genişletildiğinde aktarılan paylarda da bir değişim olmaktadır. Mersin örneğinde büyükşehir belediyesinin aldığı pay yüzde 55 artarken, daha önce büyükşehir belediyesi sınırlarında ikamet eden bir kişiye düşen pay ise yüzde 20 azalmaktadır. Yani, pasta büyümekte ama daha çok ve daha ince dilimlere bölünmektedir. Bu analize göre kanundan en olumlu olarak halen Erzurum, Konya, Eskişehir, Kayseri, Kocaeli büyükşehir sınırlarında oturan vatandaşlar etkilenmektedir. Buralarda hem toplamda hem de kişi başına paylar artmaktadır (Koyuncu, 2012: 7). Yeni kanunla birlikte büyükşehir olan merkez belediyelerdeki payların değişimi ise aşağıda Şekil 5'de görülmektedir.

**Şekil 5: Büyükşehir Olacak Merkez Belediyelerde Payların Değişimi, Kişi Başı %**



**Kaynak:** Koyuncu, 2012: 8.

Buna göre bir Mardin Belediyesi sakini için kişi başı belediye payında yaklaşık %20'lik bir artış olurken, kanundan en kazançlı çıkacak yeni büyükşehir ili Muğla olmaktadır. Muğla merkezde yaşayanlar açısından kişi başı artış %77'dir. Görüldüğü üzere, paylardaki artış, yerel yönetimleri, dağıtım formülünde kullanılan nüfus, yüzölçümü, gelişmişlik gibi ölçütlere göre farklı düzeylerde etkilemektedir.

Yeni dönemde büyükşehir belediyelerinin hizmet götürecekleri alanın büyüklüğü, en büyük 10 ilin 9'u büyükşehir olduğu da göz önüne alındığında, (İstanbul ve Kocaeli hariç, ilden ile değişmekle beraber) birkaç kat ile 30 kata kadar artmaktadır. Bunun yanında, yeni büyükşehirlerin hizmet sunacakları nüfus da 30 il toplamı bazında %50 civarında (38 milyondan 56,5 milyona) yükselmektedir. Buna karşın büyükşehirlere aktarılacak paylar tüm 30 büyükşehir il bazında ortalama yaklaşık %37 oranında artmaktadır. İller bazında karşılaştırıldığında ise paylardaki en büyük artışın, yeni büyükşehir olan illerde gerçekleşeceği hesaplanmaktadır. Bu oranlar göz önünde bulundurulduğunda, aslında cazip gibi görünen ve daha fazla gelir alacağı düşünülen birçok büyükşehir belediyesinin hayal kırıklığına uğramaları olasıdır. Çünkü kısıtlı artan gelirleriyle, çok fazla büyüyen ve kırsal alanları da kapsayan hizmet alanında, coğrafi olarak dağınmış nüfusa hizmet ulaştırma gereğinin oluşturacağı yükü kaldırmada ciddi güçlükler yaşamaları söz konusu olabilecektir.

### **1.3. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Diğer Değişiklikler**

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri kapsamına alınan ilçe ve belde belediyelerinin nazım imar planları büyükşehir belediyesi tarafından yapılacak, uygulama imar planları da yine büyükşehir belediyesi tarafından onaylanacaktır. Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki su ve kanalizasyon hizmetleri büyükşehir belediyesi tarafınca yürütülecek; toplu taşıma hizmetleri, meydan, bulvar, cadde ve anayolları ile mahalle yapılan köy ve beldeleri ilçe merkezine bağlayan yolların yapım, bakım, onarım, temizlik, karla mücadele çalışmalarının yanı sıra reklam ve ilan işleri de aynı şekilde büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. Büyükşehir belediyesi yetki alanı dışında kalan hizmetler ise ilçe belediyesince yapılacaktır. Özetle; ildeki çoğu soruna büyükşehir belediyesi çözüm arayacaktır.

6360 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelerine afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamak görev ve yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte büyükşehir

belediyelerine ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelere kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın uygun görüşü ile elektronik haberleşme altyapısını kurmak ve ilgili işlemleri yapmak gibi pek çok yeni görev büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna girmiştir (Şataf, Toprak ve Yay, 2014: 795-796).

## Sonuç

6360 sayılı “On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, yerel yönetim sistemimize idari, mali ve hatta siyasi alanda önemli değişiklikler getirmektedir. Yeni yasa, nüfusu 750.000'i geçen 14 ilde, il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ve toplamda 30'a ulaşacak büyükşehirlerde il özel idare yapılanmasının ve belde belediyeleri ile köy özerk yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasını öngörmektedir. Bu düzenleme, büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırına eşitlediği için “bütünşehir” düzenlemesi olarak da kavramsallaştırılmaktadır.

6360 sayılı yeni yasa ile Türkiye'de, 1982 Anayasası'nda öngörülenin ötesinde büyükşehir ağırlıklı yeni bir yerel yönetim sistemi ve ikili bir il ve yerel yönetim yapısı kurulmuştur. Bu düzenleme ile yerel yönetim sistemimiz büyükşehir belediyesi ağırlıklı bir yapıya bürünmüştür. 30 ilde kurulan il ölçekli büyükşehir ya da bütünşehir modeli ile, bu illerdeki yerel yönetim sistemi büyükşehir belediyesi temelinde merkezileştirilip, tekli bir yapı oluşturulurken; diğer yandan da bu 30 büyükşehir il ile geri kalan 51 ilden oluşan, mali ve idari açıdan ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Merkezden aktarılan kaynakları artırılan 30 büyükşehir, çekicilikleri artan kazananlar kulübünü, geri kalan diğer 51 il kaynakları azaldığı için kaybedenler grubunu oluşturmuştur. Aslında bu durum, 30 büyükşehirde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin kapatılması ile birlikte düşünüldüğünde, Anayasa'nın öngördüğü il ve yerel yönetim yapısı ile eşitlik ilkesine aykırıdır. Anayasada (m.127/3), özel yönetim biçimlerinin kurulması ‘büyük iller’ için değil, ‘büyük yerleşim merkezleri’ için öngörülmüştür. Anayasa, illerde, il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının tek bir yerel yönetim tarafından değil, “yerel yönetimler” tarafından karşılanmasını öngördüğü için; il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan bir yapı kurmuştur. Dolayısıyla, bir il kaldırılmadıkça, o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması anayasaya uygun değildir (Genç, 2014: 6). Ayrıca, 30 ili çok daha çekici hale getirdiği için, kentleşmenin tüm ülke

sathına dengeli yayılması açısından da sorunlu bir durum ortaya çıkardığı söylenebilir.

6360 sayılı yasanın hem idari hem de mali yerel özerklik açısından sorunlu olduğunu da belirtmek gerekir. Yerel yönetimlerin özerkliği yasal ve yönetsel düzenlemelerle güvence altına alınsa da, uygulanması ancak güçlü bir mali yapı ile mümkün olabilir. Yerel idarelere görev ve hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarının (ağırlıklı olarak öz gelir kaynakları) sağlanması, sadece idareler arası mali ilişkilerin daha sağlıklı bir yapıya kavuşması açısından değil, aynı zamanda ülkemizde demokrasinin yerelde güçlenmesi açısından da katkı sağlayacak bir durumdur. Bu açıdan, rasyonel ve optimal hizmet sunumu esas alınarak mali özerklik temelinde yerel demokrasinin uygulanabilmesi için öncelikle yerel idarelerin vergilendirme yetkisini belirli ölçüde genişleten çalışmaların yapılması ve idareler arası hizmet ve gelir paylaşımının günümüz koşullarına uygun olarak ve ülkemizin mevcut idari yapısını zedelemeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi önem arz etmektedir.

6360 sayılı yeni kanunun büyükşehirlerdeki idari ve mali sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, bazı büyükşehirlerdeki sosyal ve altyapı eksiklikleri, köy ve mezra sayısının çokluğu, kırsal alanın büyüklüğü ve değişen idari yapı sonucunda tüm ilin kamusal hizmet yükünün tümüyle büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmesi, önemli hizmet aksamaları ve hizmetlere erişim sorunu oluşturabilecektir. Büyükşehir belediyelerinde hizmet alanının genişlemesiyle birlikte hizmeti yürütme konusunda da sorunlar yaşanabileceği, köyde yaşayan vatandaşların emlak ve çöp vergisini ödeme konusunda güçlüklerle karşılaşabilecekleri, hangi ölçeğin yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik sağlayacağı sorunu ve il çapında yürütülecek olan yerel hizmetlerde hizmet bütünlüğünün nasıl sağlanacağı halen devam eden tartışma konularıdır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerine merkezden gelen payların oranı artmıştır. Merkezden aktarılan paylarda yaşanan bu artış, yeni büyükşehir belediyelerinin mali kaynak sıkıntılarını aşabilmeleri için önemli bir umut olmuştur. Ancak, yeni büyükşehir belediye modelinin, eşgüdüm, hizmet sunumunda yerindenlik ve erişilebilirlik, etkinlik, ekonomi, kalite vb. açısından değerlendirmesi için önümüzdeki yıllar bir deneyim ve öğrenme süreci olacaktır. Burada temel sorun, bu artan mali kaynağın yükselen hizmet yükünü ne ölçüde karşılayabileceğidir. Yeni mali kaynakların hizmetlerin yürütülmesi sürecindeki yeterliliği ve etkin olarak kullanılıp kullanılamayacağı, uygulamada geliştirilecek yeni hizmet sunum modellerine de bağlı olacaktır.

### Kaynakça

- Adıgüzel, Şenol ve Tek, Murat (2014), “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 23, Sayı 3, Temmuz, s. 73-102.
- Ağcakaya, Serpil ve Berkay, Ferhan (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Borç Yapısının İncelenmesi: 1980-2013”, 2. *Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı, Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları*, s. 2689-2719, 29-31 Mayıs, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- Bağlı, Mehmet Selim, (2014), “Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 23, Sayı 2, Nisan, s. 27-47.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2012), “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf> (E.T. 01.04.2014).
- Çelikyay, Hicran (2014), *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA Vakfı, Ankara.
- Çetinkaya, Özhan (2012), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Emil, M. Ferhat ve Yılmaz, H. Hakan (2012), *Mali İzleme Raporu(MİR) İstikrar Enstitüsü, Özel Sayı: Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar*, TEPAV Yayınları, Ankara.
- Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s.1-29.
- Gül, Hüseyin (2013), “A Discussion on the New Model of Metropolitan Municipality in Turkey: Towards More Decentralization and Autonomy?” içinde *Centralization Decentralization Debate Revisited*, (eds.) Korel Göymen ve Onur Sazak, s. 347-373, Sabancı Üniversitesi, İPM ve Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul.
- Gül, Hüseyin ve Batman, Seda (2013), “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, 3 (Ocak-Haziran), s. 7-47.
- Gül, Hüseyin, Kiriş, Hakan M., Negiz, Nilüfer ve Gökdayı, İsmail (2014), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayınları, Ankara.

- Günel, Vehbi Alpay (2013), “Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri’nde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayfa 1, s. 127-134.
- İzci, Ferit ve Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s. 117-152.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2014a), *Yıllık Program-2014*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kara, Hüseyin ve Baykal, Tan (2012), “Arnavutluk, Yunanistan Ve Türkiye Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 9, Sayı 20, s. 135-168.
- Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 1-17.
- Kerimoğlu, Baki, Güngör, Hayrettin ve Koyuncu, Emre (2009), *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?*, *Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber*, Şubat, TEPAV Yayınları, Ankara.
- Koyuncu, Emre (2012), “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, *TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Politika Notu*, Kasım 2012, s.1-10, <http://www.tepav.org.tr/tr/> (E.T.: 12.04.2014).
- Koyuncu, Emre ve Köroğlu, N. Tunga (2012), “Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *TEPAV Politika Notu*, Kasım, TEPAV, Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2013), *Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahalli İdareler Müdürleri Semineri*, Kızılcıhamam, 11-12 Aralık, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf> (Erişim Tarihi: 10.07.2014).
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014), *Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler*, [http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli\\_Idarelerin\\_Turlerine\\_Gore\\_Genel\\_ButceVergiGelirlerinden\\_Alınan\\_Paylari\\_ve\\_Toplam\\_Gelirler.pdf](http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alınan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf) (Erişim Tarihi: 10.11.2014)
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014), <http://www.muhasibat.gov.tr/>

- Özsalmanlı, Ayşe Yıldız ve Pank, Çiğdem (2012), “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Güz, Sayı 2, s.1-26.
- Rydergard, Erika Hellsing (2012), *Belediyelerin Birleştirilmesi Teori, Metodoloji ve Uluslararası Deneyimler*, TUSELOG.
- Serteser, Selçuk (2013), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”, *TEPAV Değerlendirme Notu*, Kasım, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_Ozerklik\\_Sarti\\_Reform\\_Acisindan\\_Onemli\\_mi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerklik_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf).
- Şataf, Ceyda, Toprak Düriye ve Yay, Serdar (2014), “Türkiye’de 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Getirdiği Yeni Mali Düzenlemeler”, 2. *Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı, Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları*, Süleyman Demirel Üniversitesi, 29-31 Mayıs, Isparta, s. 773-800.
- Tekel, Ayşe (2002), “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt:11, sayı:1, Ocak 2002, s.42-55.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2014), “Yeni Gelişmişlik Endeksi Pay Dağıtımı”, <http://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/haberler/yeni-gelismislik-endeksi-pay-dagitimi>, Türkiye Belediyeler Birliği (E.T.: 10.11.2014).
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2013), “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorununun Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Ocak-Haziran, s.87-116.
- Yontar, İbrahim Güray ve Dağ, Mehmet (2014), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 10, Sayı 21, s.147-162.